

Eine Steuer für Europa? Konzepte steuerbasierter Direktfinanzierung der Europäischen Union

Belafi, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Belafi, M. (2006). *Eine Steuer für Europa? Konzepte steuerbasierter Direktfinanzierung der Europäischen Union*. (CAP Aktuell, 2/2006). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-196027>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Matthias Belafi

Eine Steuer für Europa? Konzepte steuerbasierter Direktfinanzierung der Europäischen Union

Nach den schwierigen Finanzverhandlungen der EU im Jahr 2005 wurde von verschiedenen Seiten erneut die Forderung nach einer alternativen Finanzierung der Europäischen Union durch eine EU-Steuer erhoben. Angesichts der Neubelebung dieser Debatte legt die Studie die verschiedenen Konzepte für eine solche Steuer dar; insbesondere geht sie der Frage nach den politischen Implikationen einer EU-Steuer nach. Davon ausgehend werden die Chancen beleuchtet, dass die EU in naher Zukunft ihre Finanzierung tatsächlich durch die Einführung einer Steuer reformieren wird. Dieser Text ist im Kontext des Projekts „Das größere Europa“ entstanden, das die Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung durchführt.

Die Verhandlungen über den Finanzrahmen der Europäischen Union für die Jahre 2007-2013 haben einmal mehr gezeigt, dass das aktuelle Prozedere der Beschlussfassung über die finanzielle Ausstattung der EU nicht nur höchst konfliktreich ist, sondern auch Leistungsfähigkeit und Außenwirkung der Europäischen Union beeinträchtigen kann. Erneut kommt die Diskussion über eine alternative EU-Finanzierung auf, mit der sich Differenzen über die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten vermeiden oder zumindest begrenzen lassen könnten.

Nach den
Finanzverhandlungen

Sowohl der Ende 2005 aus dem Amt geschiedene EU-Ratspräsident, der britische Premierminister Tony Blair, dessen Blockade in der Frage des Britenrabatts eine Einigung verzögert hatte, als auch der österreichische Bundeskanzler und neue Ratspräsident Wolfgang Schüssel haben die Einführung einer EU-Steuer befürwortet und damit einer alten Debatte zu neuem Schwung verholfen. Da eine eigene Steuer der EU nicht nur eine Reihe technischer Detailfragen, sondern vor allem auch bedeutende politische Implikationen mit sich bringen würde, ist die Einführung umstritten. Gegenwärtig lässt sich allerdings ein neuer Trend feststellen: Noch nie haben sich in so kurzer Zeit so viele hohe Repräsentanten der EU und ihrer Mitglieder für eine EU-Steuer stark gemacht.

Die Finanzverfassung der EU

Fester und auch zentraler Bestandteil der Einigung der europäischen Staats- und Regierungschefs über die Agenda 2007 im Dezember 2005 ist die Verpflichtung auf eine Überprüfung des gesamten Finanzsystems der Union durch die EU-Kommission bis zum Jahr 2008. Während im Umfeld des Gipfels hauptsächlich über Ausgaben (Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturpolitik) und die nationalen Beiträge (Britenrabatt) diskutiert worden ist, zielen die Vorschläge einer EU-Steuer nun darauf ab, die derzeitige Finanzverfassung der EU generell und umfassend auch auf der Einnahmenseite zu reformieren.

Überprüfung des
Finanzsystems

Nachdem sich die Finanzierung der EU seit ihrer Gründung schrittweise fortentwickelt hat (Zur Entwicklung des Finanzierungssystems siehe ausführlich Lienemeyer, Max, 2002: Die Finanzverfassung der Europäischen Union. Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen. Baden-Baden, S. 179-204), kann sich die EU heute auf drei verschiedene Einnahmequellen stützen (Ausführlich dazu: Europäische Kommission, 2002: Die Finanzverfassung der Europäischen Union. Luxemburg):

Eigenmittel der EU

- Die traditionellen Eigenmittel umfassen Zölle, Abgaben und Abschöpfungen aus dem Handel mit Drittstaaten, die von den Mitgliedstaaten für die EU eingezogen werden. Diese traditionellen Eigenmittel haben immer mehr an Bedeutung verloren und machen im Jahr 2006 nur noch etwas weniger als 13% der gesamten Eigenmittel aus.
- Die zweite Säule bilden die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, d.h. ein Anteil der EU an den Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten. Hatten diese Eigenmittel 1996 noch einen Anteil von über 50% an den Einnahmen der EU, so beträgt er mittlerweile nur noch 14%. Dies liegt unter anderem auch daran, dass die Mehrwertsteuer-Obergrenze kontinuierlich reduziert wurde.
- Vor allem aber wurden die Eigenmittel durch eine dritte Säule ergänzt, die als Auffangfinanzierung der Union konzipiert wurde, deren Bedeutung seitdem aber immer weiter gewachsen ist. Da in einkommensschwächeren Staaten ein höherer Anteil des Einkommens in den Konsum fließt, werden diese Staaten durch eine mehrwertsteuerbasierte Finanzierung relativ zum Wohlstand der Bürger stärker belastet als die Staaten mit höheren Einkommen. Um diese regressive Wirkung auszugleichen, wurde 1988 eine weitere Einnahmequelle eingeführt, die stärker den Wohlstand der Mitgliedstaaten berücksichtigt: So bestehen die dritten Eigenmittel der EU aus einer Umlage, die sich am Bruttosozialprodukt (BSP) bzw. seit 2001 am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten orientiert. Die Bedeutung dieser BNE-Eigenmittel für die EU hat in den letzten 15 Jahren stark zugenommen: Ihr Anteil an den Einnahmen der EU liegt 2006 bei 72% (Zahlen nach: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004) 505 endgültig/2 Band I, 06.09.2004, S. 3 und Europäische Kommission, 2006: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2006. Brüssel, Luxemburg, S. 24).

Da sich die Höhe der traditionellen und der Mehrwertsteuer-Eigenmittel nach den festgelegten Sätzen ergeben und eine immer geringere Rolle in der Gesamthöhe der Einnahmen spielen, kann nur durch die BNE-Eigenmittel eine substantielle Änderung des Haushaltsvolumens vorgenommen werden. Weil diese dritten Eigenmittel regelmäßig neu zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelt werden müssen, machen die zunehmende Bedeutung und Höhe dieser Finanzbeiträge die Verhandlungen um die Finanzierung der Union aber immer schwieriger. Mit einer Reduktion des BNE-Anteils und einer EU-Steuer als neue Einnahmequelle wird nun die Hoffnung auf eine Verringerung des Konfliktpotenzials bei den Verhandlungen um die EU-Finanzierung verbunden. Keineswegs sollen also die traditionellen Eigenmittel ersetzt werden, die aus der Logik des Gemeinsamen Marktes der Union zufallen, sondern die nationalen Beitragszahlungen in der Form der BNE-Eigenmittel sollen reduziert werden. Ob die Mehrwertsteuer-Eigenmittel durch die EU-Steuer ersetzt würden oder ob die Steuer als vierte Säule der Eigenmittel die anderen Einnahmequellen ergänzen würde, hinge schließlich von Ausgestaltung und Masse einer solchen Steuer ab.

Ziel einer EU-Steuer

Die Positionen der europäischen Akteure

Die Idee einer EU-Steuer taucht seit vielen Jahren immer wieder in der öffentlichen Debatte auf. Auch im europäischen Verfassungskonvent wurde bei der Ausarbeitung des Verfassungsvertrages über eine mögliche Steuer diskutiert; der Konvent kam in dieser Frage jedoch zu keinem positiven Ergebnis.

Diskussion im Konvent

Bereits im Jahr 2000 hatte der Europäische Rat die Europäische Kommission beauftragt, bis 2006 eine Überprüfung des Eigenmittelsystems vorzulegen. Daraufhin hat die Kommission im Sommer 2004 einen Vorschlag zur Einführung einer EU-Steuer vorgelegt (Kommission, 2004). Die Problematik und gleichzeitige Chance – in einer politisch prekären Zeit hätte eine EU-Kommission unter Umständen einen konventionelleren Vorschlag gemacht – dieser Forderung war dem Zeitpunkt geschuldet: Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament stand die Neubestellung der Kommission an und da weder Kommissionspräsident Romano Prodi noch Haushaltskommissarin Michaele Schreyer eine Wiederernennung erwarteten, konnte der Vorstoß in diesem Zeitraum gewagt werden ohne politische Konsequenzen nach sich zu ziehen.

Vorschlag der Kommission

Eine kurze Debatte über eine EU-Steuer in den ersten beiden Monaten des Jahres 2004, die von Schüssel und Schreyer initiiert worden war, hatte bereits gezeigt, dass der Vorschlag auf Ablehnung bei den Mitgliedstaaten stoßen würde. Angesichts der schwachen politischen Ausgangslage der ausscheidenden Kommission konnte der Vorschlag aus dem Sommer weder eine aktuelle und intensive Diskussion anstoßen noch seinen Weg auf die langfristige europapolitische Tagesordnung finden.

Erst seit den schwierigen Finanzverhandlungen im Dezember 2005 scheint auch die Politik Interesse an einer alternativen Finanzierungsquelle für die EU gefunden zu haben: Ende Dezember forderte Ratspräsident Blair bei seinem Resümee vor dem Europäischen Parlament, die Union solle die Einführung einer EU-Steuer prüfen. Da das ständige Feilschen um Geld dem Ansehen Europas schade, müsse man die Frage nach der besten Art der Einnahme stellen (Blair denkt über EU-Steuer nach, Die Welt v. 21.12.2005).

Eine neue Diskussion

Auch der neue Ratspräsident Schüssel befürwortete bei seiner Antrittsrede vor dem Europaparlament nur wenige Wochen später die Einführung einer solchen Steuer. Da mit dieser Initiative die Ablehnung des Finanzkompromisses des Europäischen Rates durch das Europaparlament zusammenfiel, kann auch der taktische Impetus nicht übersehen werden, das Parlament für eine langfristige Regelung zu gewinnen und im Gegenzug zu Abstrichen zu bewegen. Zuvor hatte bereits der belgische Premierminister Guy Verhofstadt in seinem Ende 2005 veröffentlichten Buch „Manifest für ein neues Europa“ eine Steuer für die EU gefordert; so werde Europa unabhängiger von den nationalen Haushalten. Ihm pflichtete Kommissionspräsident Manuel Barroso bei, der ein „völlig neues Verfahren“ zur Finanzierung der EU verlangte. Für Barroso ist das heutige System der Finanzvorausschau „am Ende“; er kündigte an, die Kommission werde 2008 einen völlig neuen Mechanismus vorschlagen (Barroso fordert nach Streit um EU-Haushalt „völlig neues Verfahren“, Handelsblatt v. 20.12.2005). Selbst der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber hatte bei der Tagung der Europäischen Volkspartei am Vorabend des EU-Finanzierungsgipfels im Dezember 2005 die Frage nach einer eigenen Steuer der EU aufgeworfen.

Verschiedene Konzepte

Trotz dieser breiten Zustimmung zu einer EU-Steuer unterscheiden sich die zur Diskussion gestellten Vorschläge in hohem Maße. Dabei haben sich drei unterschiedliche Modelle herauskristallisiert:

Drei Steuermodelle

- erstens die Erhebung einer Verbrauchssteuer bzw. einer gänzlich neuen Steuer,
- zweitens eine Mehrwertsteuer der Europäischen Union und
- drittens eine Anbindung an die Einkommens- und/oder Körperschaftssteuer.

Alle diese Vorschläge wurden auch bereits von der Kommission in ihrem Bericht vom Sommer 2004 diskutiert.

Eine neue Steuer

In seiner Rede vor dem Europaparlament hat Ratspräsident Schüssel vorgeschlagen, eine gänzlich neue Steuer für die EU zu erheben. Schüssel meint, „es könne nicht angehen“, dass kurzfristige Finanzspekulationen sowie der Luft- und Schiffsverkehr nicht besteuert würden (Schüssel, Wolfgang: Rede des Vorsitzenden des Europäischen Rates vor dem Europäischen Parlament am 18.01.2006). Wenn diese Begründung auch originell erscheint, so sind die Ideen doch nicht neu: Sowohl die Besteuerung von Kerosin als auch die „Tobin-Steuer“ (auf Finanztransaktionen) sind seit längerer Zeit immer wieder diskutiert worden. Auch die Kommission hat eine Energiebesteuerung, vor allem für Kraftstoffe im Straßenverkehr bzw. ergänzend auf Flugbenzin, in Erwägung gezogen (Kommission, 2004, S. 11f.). Der Sapir-Bericht (Resultat einer von Kommissionspräsident Prodi eingesetzten wirtschaftswissenschaftlichen Expertengruppe) aus dem Sommer 2003 hatte vorgeschlagen, eine EU-Steuer auf Kapitaleinkünfte zu erheben (An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Chairman of the Group: André Sapir, July 2003).

Eine EU-Mehrwertsteuer

Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom Juli 2004 sah als zweite Möglichkeit vor, eine eigene Mehrwertsteuer der EU zu erheben. So könnte auf jeder Rechnung sowohl die nationale als auch die EU-Mehrwertsteuer ausgewiesen werden. Nach Berechnungen der Kommission würde bereits ein Mehrwertsteuersatz von 1% ausreichen, um die Hälfte des EU-Budgets zu finanzieren (Kommission, 2004, S. 12f.).

Koppelung an die Einkommens-/Körperschaftssteuer

Als weitere Möglichkeit sah die Kommission vor, die Steuer der Union an die Unternehmensbesteuerung zu koppeln (Kommission, 2004, S. 13). Alternativ wäre auch ein Zuschlag zur Einkommenssteuer als EU-Steuer – oder eine Kombination aus beidem – denkbar. Dazu hat der Frankfurter Wirtschaftswissenschaftler Dieter Biehl bereits Anfang der 1990er Jahre einen detaillierten Vorschlag vorgelegt (z.B.: Biehl, Dieter/ Horst Winter, 1990: Europa finanzieren – ein föderalistisches Modell. Gütersloh; Biehl, Dieter, 1996: Zur Reform der EU-Finanzierung: Braucht die EU eine eigene Steuerhoheit? In: Gick, Wolfgang (Hrsg.): Die zukünftige Ausge-

staltung der Regionalpolitik in der EU. München, S. 29-54). Biehl sieht ein zweistufiges Verfahren vor: In einem ersten Schritt werden die jeweiligen nationalen EU-Beiträge bestimmt, wobei diese Beiträge progressiv zum Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten ausgestaltet werden sollen. In einem zweiten Schritt soll der Beitrag jedes Staates in einen jeweiligen nationalen Zuschlagsteuersatz auf die Einkommenssteuer umgerechnet werden. Damit soll auch die jeweilige nationale Präferenz für eine progressive Besteuerung berücksichtigt werden.

Alle diskutierten Modelle weisen unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Eine Steuer auf Flugbenzin und Finanztransaktionen würde zum einen nur einen geringen Teil der Bevölkerung treffen und die Last der Finanzierung der EU ungleichmäßig verteilen. Damit ginge der erhoffte Effekt verloren, den Bürger durch eine Steuer an die EU stärker zu binden. Zum anderen wäre bei einer neuen Steuer die entsprechende gleichzeitige Entlastung der Bürger bei ihrer nationalen Steuerlast wenig wahrscheinlich und schwer zu vermitteln. Die Bindung der EU-Steuer an die Unternehmens- und / oder Einkommenssteuer würde die Last zwar auf mehr Schultern verteilen, aber auch hier wäre die Bevölkerung nicht in ihrer ganzen Breite erfasst. Zudem würde diese Steuer das Bemühen zahlreicher Mitgliedstaaten in den letzten Jahren, mit Steuerreformen die Einkommenssteuer zu senken und oft auch das Steuersystem zu vereinfachen, konterkarieren.

Vor- und Nachteile

Zweifelsohne würde eine EU-Mehrwertsteuer am deutlichsten dem Kriterium der Einfachheit und Transparenz genügen und die Verbindung von Bürgern und Union fördern. Ihr Nachteil liegt jedoch in der regressiven Wirkung der Mehrwertsteuer. Gerade aus diesem Grund waren zusätzlich zu den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln auch die BSP-Eigenmittel eingeführt worden. Es müsste also damit gerechnet werden, dass die Beiträge zur Finanzierung der EU weniger gerecht verteilt würden als bisher. Eine Beitragsgerechtigkeit ließe sich dennoch erreichen, indem man bei der Einführung einer EU-Mehrwertsteuer die BNE-Eigenmittel nicht ganz abschafft, sondern nur verringert. Auf diesem Weg könnten die progressiven, am BNE orientierten Beiträge der Mitgliedstaaten die regressiven Wirkung der Mehrwertsteuer ausgleichen.

Eine Beibehaltung der BNE-Eigenmittel würde zudem auch die Konjunkturabhängigkeit durch eine Steuer lösen. Da Steuereinnahmen nicht in immer gleicher Höhe garantiert sind, müsste der EU bei einer reinen Steuerfinanzierung wohl ein Verschuldungsrecht eingeräumt werden. Bislang ist der EU jedoch eine Schuldenaufnahme nicht möglich; dies soll auch nicht geändert werden. Selbst die Europäische Kommission hält eine reine Steuerfinanzierung für „nicht angemessen“ (Kommission, 2004, S. 10). Über die Auffangfinanzierung der BNE-Eigenmittel könnten Einnahmenschwankungen abgefedert und ein Verschuldungsrecht vermieden werden. Andererseits ist natürlich festzuhalten, dass die fortwährende Aufteilung der Finanzierung in Steuer und BNE-Eigenmittel den Transparenzvorzug einer reinen Steuerfinanzierung relativiert.

Keine reine Steuerfinanzierung

Politische Implikationen einer möglichen EU-Steuer

Die Einführung einer EU-Steuer – in welcher Form auch immer – birgt unweigerlich auch politische Folgen für die Europäische Union. Konkret haben die derzeitigen Befürworter vor Augen, dass eine steuerbasierte Finanzausstattung der EU harte Verteilungskämpfe erspart, wie sie sich zuletzt in den Verhandlungen um die

Größere Handlungsfähigkeit

mittelfristige Finanzplanung ergeben haben. Diese Planung wird zur Zeit in Sieben-Jahres-Zyklen erstellt. Die Diskussionen nehmen in der Regel aber mehr als zwei Jahre in Anspruch. Dabei führt die Finanzfrage häufig zur Lähmung in anderen europäischen Politikbereichen; im Juni 2005 wurde der nichtgefundene Kompromiss für die Finanzplanung gemeinhin gar als Verschärfung der europäischen Krise gewertet. Der Verzicht auf die immer wiederkehrenden Verhandlungen würde der Union dieses enorme Konfliktpotenzial nehmen, es zumindest aber, wenn nur noch um einen stark reduzierten Anteil am BNE verhandelt würde, erheblich reduzieren. Durch die Vermeidung dieser Konflikte im Finanzbereich könnte die EU also auch in anderen Politikfeldern zu größerer Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit finden.

Eine kombinierte Finanzierung der EU durch Steuern der Bürger einerseits und BNE-Eigenmittel andererseits, die faktisch Beiträge der EU-Staaten darstellen, würde auch den Charakter der EU als Union der Bürger und der Staaten deutlicher widerspiegeln.

Union der Bürger und Staaten

Die Befürworter einer Steuer versprechen sich zudem eine gesteigerte Haushaltsdisziplin in der EU (Biehl, 1996, S. 46), deren Institutionen die Höhe der Einnahmen und den Umgang damit nun direkt vor den Steuerzahlern verantworten müssen. Dagegen wird von Wissenschaftlern, die eine solche Steuer ablehnen, dieses Ziel der Haushaltsdisziplin gerade in Frage gestellt (Zusammenfassend zur Kritik an der EU-Steuer: Heinemann, Friedrich/Maxime Lefebvre, November 2004: Deutsch-französische Überlegungen zur Zukunft des EU-Haushalts, DGAP-Analyse Nr. 31, S. 8f., mit weiteren Verweisen): Die Staats- und Regierungschefs hätten die finanziellen Begehrlichkeiten von Kommission und Parlament bei den Finanzverhandlungen regelmäßig gebremst, ohne dass es zu einer Unterfinanzierung der EU gekommen sei. Im Falle einer EU-Steuer müsse dagegen von einer Ausgabensteigerung ausgegangen werden. Der Wirtschaftswissenschaftler Rolf Caesar spricht sogar von einer „Ausbeutungsgefahr der Bürger durch einen ‚EU-Leviathan‘“ (Caesar, Rolf, 2002: Haushalts- und Steuerpolitik in der EU. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 222, H. 1, S.132-150, S. 145).

Haushaltsdisziplin

Gleichzeitig mit der Einführung einer Steuer könnte auch eine Verschuldungskompetenz der Union diskutiert werden. Erst im Februar 2006 hat der italienische Wirtschafts- und Finanzminister Giulio Tremonti auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos einen Vorstoß zugunsten einer EU-Kompetenz zur Schuldenaufnahme gewagt (Tremonti fordert EU-Kompetenzen, FAZ v. 28.01.2006). Dieser Vorschlag ist zu Recht auf Widerstand gestoßen, da die Mitgliedstaaten in weit überwiegender Zahl bewiesen haben, dass eine Verschuldungskompetenz langfristig von der Politik nicht besonders verantwortungsvoll gehandhabt wird. Ein Verschuldungsrecht sollte deshalb auf jeden Fall vermieden werden. (Auch die wirtschaftswissenschaftliche Literatur lehnt dies ganz überwiegend ab. Heinemann, Friedrich, 1998: EU-Finanzreform 1999. Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption. Gütersloh, S. 38). Insofern erscheint Tremontis Vorschlag geradezu als „italienische Lösung“ der Finanzierungsdebatte.

Verschuldungskompetenz

Relativ unumstritten dürfte die Annahme sein, dass eine EU-Steuer zu einer höheren Transparenz der EU-Finanzierung bei den Unionsbürgern führt. Die Bürger wären durch ihren direkten Finanzbeitrag direkter mit den Aufgaben der Union

Transparenz der Finanzierung

und deren Finanzierung verbunden. So würden sich auf jeden Fall Änderungen im Verhältnis der Bürger zur Union ergeben, andererseits aber auch in der Beziehung der Union zu ihren Bürgern. Einem größeren Interesse der Bürger stünde eine größere Verantwortlichkeit der Institutionen gegenüber. Mit einer einfachen Steuerlösung, die z. B. auf dem Kassenzettel tatsächlich eine nationale und eine ungleich geringere europäische Mehrwertsteuer auswies, ließe sich auch die geringe Höhe der EU-Kosten transparent machen. Doch die Annahme dieser positiven Effekte muss sich nicht bewahrheiten, sondern könnte sich auch ins Gegenteil verkehren: Mit einer EU-Steuer kann eventuell eben nicht die Akzeptanz der Bürger gewonnen, sondern die Ablehnung der Union in der Bevölkerung gesteigert werden. In der aktuell schlechten Stimmungslage der Bürger gegenüber der EU ist das Drehen an der empfindlichen Steuerschraube nicht ungefährlich.

Sollte eine EU-Steuer erhoben werden, dann wäre es für die Akzeptanz unabdingbar, dass sie gegenüber der gesamten Steuerlast der Bürger aufkommensneutral bleibt. D.h. die Einsparungen der Mitgliedstaaten durch ihre geringeren EU-Beiträge müssen auch mit Steuersenkungen an die Steuerzahler weitergegeben werden. Bei der Einführung einer 1%igen EU-Mehrwertsteuer muss also zeitgleich der nationale Mehrwertsteuersatz um einen Prozentpunkt gesenkt werden. So kann gesichert werden, dass die Bürger nicht mehr, sondern nur transparentere Steuern zahlen. Mit dieser Aufkommensneutralität steht und fällt die Akzeptanz der Bürger gegenüber einer möglichen EU-Steuer. Der belgische Premierminister Verhofstadt fordert offen diese Aufkommensneutralität, doch bei einer zusätzlichen Steuer, wie sie Österreichs Bundeskanzler Schüssel vorschlägt, scheint dieses Ziel geradezu ausgeschlossen zu sein.

Akzeptanz der Bürger

Eine EU-Steuer würde zudem die Finanzautonomie der EU stärken. Diese Steigerung der finanziellen Autonomie würde natürlich auch generell die Unabhängigkeit der Union von den Mitgliedstaaten weiter erhöhen.

Stärkung der Finanzautonomie

Zweifelsohne würde eine EU-Steuer zu einer Zunahme der staatlichen Charakters der Europäischen Union führen, da die Steuerkompetenz zu den Kernbereichen der Staatlichkeit gezählt wird. Eine solche Kompetenz wird zwar in der wissenschaftlichen Diskussion immer wieder erörtert, ist jedoch keine realistische Option der Politik: Aufgrund der Auswirkungen hinsichtlich des staatlichen Charakters der EU ist eine Steuerkompetenz politisch nicht gewünscht. Da ihr alle Mitgliedstaaten zustimmen müssten, ist sie auch nicht durchsetzbar. In der aktuellen Diskussion wäre lediglich die Einführung einer EU-Steuer möglich, die von den Mitgliedstaaten für die EU beschlossen, erhoben und abgeführt würde (Vgl. auch die weiter abgeschwächten, nationalen Modelle der „deklatorischen Europasteuer“ bzw. der „mitgliedstaatlichen Europa-Steuer“ bei Heinemann, Friedrich, 2003: Perspektiven einer zukünftigen EU-Finanzverfassung. In: integration, Jg. 26, Heft 3, S. 228-243; S. 240 und Raddatz, Guido/Gerhard Schick, August 2003: Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 77).

Staatlichkeit der EU

Aber auch diese einzelne Steuer hätte in ihrer Außenwirkung selbstverständlich eine Aura des Staatlichen. In dieser Zunahme der Staatlichkeit liegt natürlich der Kern der Problematik: Jahrelang haben diejenigen Mitgliedstaaten und Politiker eine EU-Steuer abgelehnt, die sich gegen eine stärkere Verstaatlichung und Zentralisierung der EU wenden. Dazu gehören seit jeher EU-Mitglieder wie

Großbritannien, aber auch Bayern hat eine solche Steuer stets vehement bekämpft. Während Kritiker in einer EU-Steuer die Anlage zur Staatswerdung der EU sehen, erhoffen sich die Befürworter weiterer Integrationsschritte gerade einen erhöhten Integrationseffekt durch die Einführung einer Steuer. Doch das Novum der aktuellen Diskussion ist, dass sich diese alte, seit Jahren funktionierende Logik nun auflösen beginnt. Denn gerade mit dem britischen Premierminister Blair und dem bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber beginnen die größten Kritiker innerhalb der Diskussion der vergangenen Jahre nun eine Steuerfinanzierung der EU zu befürworten.

Auch wenn wissenschaftlich die Beibehaltung des derzeitigen Finanzierungssystems durch de facto-Beiträge der Mitgliedstaaten befürwortet wird (z. B. Caesar, 2002, S. 144), zeichnet sich doch eine Zustimmung zu einer EU-Steuer ab, wenn dies mit einer grundlegenden Umstrukturierung der Ausgaben verbunden wäre (Heinemann/Lefebvre, 2004, S. 9).

Aussichten für eine Steuerkompetenz der EU

Angesichts der momentan zahlreichen prominenten Stimmen für eine EU-Steuer scheint die Wahrscheinlichkeit für die Einführung einer EU-Steuer zuzunehmen. Noch im Jahr 2005 erschien diese Entwicklung „in absehbarer Zeit unwahrscheinlich“ (Heinemann, Friedrich, Juni 2005: EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkung und europäischer Mehrwert, S. 9). Nun wird in den kommenden Jahren die Generalrevision der EU-Finanzverfassung sowohl im Einnahmen- als auch im Ausgabenbereich eine günstige Gelegenheit zur Einführung der Steuer bieten. Lediglich die Niederlande, wo sich der Unmut gegen die EU gerade erst im Scheitern des Verfassungsreferendums Luft gemacht hat, lehnen das Vorhaben bislang öffentlich ab (EU-Steuer: Niederlande sagen Nein, Die Presse v. 21.01.2006). Die Regierung scheint dort das Risiko einer negativen Stimmung gegen eine EU-Steuer zu fürchten. Tatsächlich ist diese Gefahr nicht von der Hand zu weisen. Dennoch bietet eine Steuer auch Chancen, die Finanzierung transparenter zu gestalten.

Generalrevision als Chance

Dass es der EU-Kommission mit dem Plan einer EU-Steuer ernst ist, hat jedenfalls Steuerkommissar László Kovács unter Beweis gestellt, der Anfang März 2006 erklärt hat, die Kommission werde einige Vorschläge für eine EU-Steuer vorlegen. Es sei zwar schwierig, den einstimmigen Beschluss über die EU-Steuer zu erhalten. „Aber die Steuer wäre eine bessere Lösung. Wir würden nicht mehr so viel Zeit mit Debatten über den EU-Haushalt verlieren“ (Kommissar treibt EU-Steuer voran, Financial Times Deutschland v. 03.03.2006, S. 16).

Für eine mögliche Einführung einer EU-Steuer wird entscheidend sein, ob die Mitgliedstaaten bereit sein werden, die politischen Implikationen dieses Beschlusses mitzutragen. Insbesondere in den europaskeptischeren Ländern und Parteien wird die Frage nicht einfach bejaht werden. Es bleibt also abzuwarten, ob z.B. Tschechien und Polen dem Vorbild Großbritanniens nachfolgen und eine positive Haltung zur EU-Steuer einnehmen werden. Doch bis zu einer entsprechenden Entscheidung wird noch viel Zeit vergehen, und es ist nicht abzusehen, ob die Entwicklungen weiter zugunsten der Steuer fortschreiten: Der britische Schatzkanzler Gordon Brown, der als Nachfolger Blairs für das Amt des Premierministers bereitsteht, lehnt eine EU-Steuer ab. Und auch Stoibers Meinungs-

Dauerhaftigkeit des Meinungswandels

wandel findet in der CSU nicht uneingeschränkte Zustimmung. Das Zeitfenster, in dem sich eventuell eine Mehrheit für die Einführung einer EU-Steuer finden könnte, kann sich also in naher Zukunft auch wieder schließen. Es bleibt nun abzuwarten, ob über eine EU-Steuer nur anhand der integrationspolitischen Haltung entschieden wird, oder ob sich nach den schwierigen Finanzverhandlungen die Auffassung durchsetzt, dass insbesondere die Frage berücksichtigt werden muss, inwieweit eine EU-Steuer das Finanzierungssystem der EU positiv weiterentwickeln würde.

C·A·P

Centrum für angewandte
Politikforschung

© 2006

Maria-Theresia-Str. 21

81675 München

Telefon 089 · 2180 1300

Telefax 089 · 2180 1320

E-Mail redaktion@cap-lmu.de

www.cap.lmu.de